

## Arbeitspapier

Forschungsgruppe EU-Integration  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit



*Oliver Geden*

## Klimaziele im Mehrebenensystem

Konfliktpotentiale bei der  
Implementierung der »Kyoto-II«-  
Verpflichtungen in EU-Recht

SWP-Arbeitspapiere sind online-  
Veröffentlichungen der  
Forschungsgruppen. Sie  
durchlaufen kein förmliches  
Gutachterverfahren. Sie dürfen  
nur mit Zustimmung der  
jeweiligen Autoren/Herausgeber  
zitiert werden.

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

**Arbeitspapier der FG 1, 2013/Nr. 04, August 2013**  
**SWP Berlin**

# Inhalt

Die 2. Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls wird gemeinhin als politisch zu vernachlässigender Zwischenschritt auf dem Weg zu einem umfassenden UN-Klimavertrag wahrgenommen. »Kyoto-II« wird im Kern nur noch von der Europäischen Union getragen, die sich in diesem Rahmen zudem lediglich auf jene 20-prozentige Treibhausgasreduktion bis 2020 verpflichtet hat, die EU-intern bereits seit 2007 gilt. Dennoch birgt der Ratifikationsprozess Konfliktpotential, ein Umstand, der die EU-Kommission dazu veranlasst hat, die Vorlage eines Rechtsetzungsvorschlags mehrfach zu verschieben. Im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen wird nicht nur die innereuropäische Lastenverteilung stehen, sondern auch die Frage, welche Entscheidungs- und Regulierungsspielräume den Mitgliedstaaten in der EU-Klimapolitik zukünftig noch bleiben. Vorreiterstaaten wie Deutschland werden in diesem Prozess insbesondere klären müssen, ob und wie sie das Erreichen anspruchsvoller nationaler Ziele auch im Rahmen eines wenig ehrgeizigen EU-Emissionsminderungsregimes gewährleisten können.

- 1. Notwendigkeit einer Umsetzung in EU-Recht 3**
  - 2. Exaktes *effort sharing* zwischen Mitgliedstaaten 5**
  - 3. Hybrides System der Verantwortungszuweisung 7**
  - 4. Klimapolitische Regulierung im Mehrebenensystem 8**
- Literatur 11**

Die Ende 2012 beim UN-Klimagipfel in Doha (COP 18) im Rahmen einer Ergänzung des Kyoto-Protokolls beschlossene 2. Verpflichtungsperiode (2013-2020) ist für den Fortgang der internationalen Klimapolitik lediglich von nachgeordneter Bedeutung. Neben der Europäischen Union haben sich nur wenige Staaten zu einer Teilnahme entschlossen, darunter Australien, Norwegen und die Schweiz (UNFCCC 2013). Die »Kyoto-II«-Unterzeichner repräsentieren nur etwa 15 Prozent der globalen Treibhausgas-Emissionen, zudem fallen die Minderungszusagen recht moderat aus. Der Schwerpunkt der internationalen Klimapolitik liegt in den kommenden Jahren deshalb nicht darin, »Kyoto-II« zu ratifizieren und mit Leben zu erfüllen. Im Zentrum stehen vielmehr die Verhandlungen über ein umfassendes und ehrgeiziges UN-Klimaabkommen, die bis zum Weltklimagipfel Ende 2015 in Paris (COP 21) abgeschlossen sein sollen.

## 1. Notwendigkeit einer Umsetzung in EU-Recht

Auch für die Europäische Union scheint die Bedeutung von »Kyoto-II« auf den ersten Blick gering. Zum einen bewegt sich die nun auch gegenüber der UN eingegangene Reduktionsverpflichtung exakt in dem Rahmen, den sich die EU selbst schon 2007 gegeben hat: eine Minderung der Emissionen um 20 Prozent bis 2020 (im Vergleich zu 1990). Zum anderen hat die EU, begünstigt durch die Finanz- und Wirtschaftskrise, bis Ende 2011 bereits eine Reduktion von 18 Prozent erreicht. Zur Erfüllung der »Kyoto-II«-Ziele sind kaum noch Anstrengungen notwendig.<sup>1</sup>

Politische Brisanz erhält »Kyoto-II« erst auf der Ebene der EU-internen Umsetzung. Wie bereits bei der 1. Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls (2008-2012) so enthält auch der Beschluss von Doha lediglich einen Zielwert für die gesamte EU (als »Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration«), jedoch keinen Hinweis auf die konkreten Verpflichtungen der einzelnen Mitgliedstaaten, obgleich auch diese Vertragsstaaten des Protokolls sind.

Ausgehend von Artikel 4 des Kyoto-Protokolls wurde bei der Implementierung von »Kyoto-I« in einer Entscheidung des Rates (2002/358/EG) eine rechtlich verbindliche Aufteilung des gesamteuropäischen Minderungs-

<sup>1</sup> Um einem gängigen Missverständnis vorzubeugen, muss bereits an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass sich das EU-interne Emissions-Accounting von den im Rahmen des Kyoto-Protokolls verwendeten Berechnungsgrundlagen in vielerlei Hinsicht unterscheidet. Am wichtigsten ist sicherlich, dass die EU ihr Gesamt-Minderungsziel von 20 Prozent als *end point target* für ein spezifisches Jahr (2020) definiert, während die Ziele des Kyoto-Protokolls mehrjährige Phasen (2008-2012 bzw. 2013-2020) umfassen und als prozentuale Emissionsobergrenze formuliert werden. Der im Rahmen von »Kyoto-II« von der EU verankerte Wert von 80 (Prozent) leitet sich schon deshalb nicht unmittelbar aus dem im EU-internen Diskurs dominierenden 20-Prozent-Ziel ab. Darüber hinaus existieren zudem weitere Unterschiede, u.a. bei der Einbeziehung des internationalen Luftverkehrs, bei Emissionen infolge von Landnutzungsänderungen (LULUCF) oder bei den zugrunde gelegten *Global Warming Potentials* (GWP) für Treibhausgase jenseits von CO<sub>2</sub>. Für detaillierte Ausführungen zu den Differenzen und den Möglichkeiten ihrer Behebung vgl. European Commission 2012.

beitrags auf die damals 15 Mitgliedstaaten vorgenommen. Auf diesen Rechtsakt mussten die nationalen Parlamente bei der Ratifikation des Kyoto-Protokolls ausdrücklich verweisen. Aufgrund des internen europäischen *burden sharing* betrug das »Kyoto-I«-Minderungsziel Deutschlands 21 Prozent, bei einem Gesamtziel der Europäischen Gemeinschaft von lediglich 8 Prozent.

Dem zunächst nahelegenden Gedanken, bei »Kyoto-II« in gleicher Weise zu verfahren, steht die zwischenzeitliche Weiterentwicklung des EU-Klimaregimes entgegen, in dessen Zentrum zwei Instrumente stehen: zum einen das Emissionshandelssystem (ETS), an dem etwa 11.000 Kraftwerke und Industrieanlagen teilnehmen und das seit 2013 fast vollständig europäisiert ist; zum anderen nach Mitgliedstaaten differenzierte Emissionsobergrenzen für alle nicht vom ETS abgedeckten Sektoren (Verkehr, Gebäude, Dienstleistungen, Landwirtschaft etc.). Während in der Dritten ETS-Handelsperiode ein einheitlicher jährlicher Reduktionsfaktor zur Anwendung kommt, wird einigen (osteuropäischen) Mitgliedstaaten im Rahmen des Non-ETS-Regimes ermöglicht, ihre Emissionen bis 2020 vorläufig weiter zu steigern (vgl. Skjærseth/Wettstad 2010; Lacasta et al. 2010).

Ein bislang kaum wahrgenommener Nebeneffekt dieser Instrumentenkombination ist das Fehlen verlässlicher Informationen über die reale Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten. So existiert offiziell keine Aufstellung darüber, in welchem Umfang die deutschen Emissionen im Kontext des 20-Prozent-Minderungsziels der EU sinken müssten. Seriöse Schätzungen gehen davon aus, dass sich die aggregierten rechtsverbindlichen Reduktionsverpflichtungen (auf Basis der ETS-Richtlinie 2009/29/EG und der Non-ETS-Entscheidung 406/2009/EG) für Deutschland bis 2020 auf 31-33 Prozent belaufen (vgl. Capros et al. 2012; Expertenkommission 2012). Sie liegen damit zwar erheblich über dem EU-Durchschnitt, zugleich aber auch signifikant unterhalb des deutschen 40-Prozent-Ziels, einem der zentralen Eckpfeiler des Energiewende-Konzepts.

Der EU stehen bei der Implementierung von »Kyoto-II« zwei grundlegende Optionen offen, die beide nicht ohne Inkonsistenzen und politische Risiken sind, auch wenn diese auf jeweils unterschiedlichen Ebenen des Klimaregimes auftreten. Der Minderungsbeitrag der EU von 20 Prozent kann zum einen vollumfänglich auf die Mitgliedstaaten herunter gebrochen werden. Zum anderen kann die EU versuchen, die Verpflichtungen gegenüber der UN in eine Systematik zu überführen, die der gegenwärtigen EU-internen Regimelogik entspricht, die einen europäisierten Emissionshandel mit nationalstaatlichen Minderungsverpflichtungen in den Non-ETS-Sektoren kombiniert (European Climate Policy Group 2013). Die Vorlage eines entsprechenden Rechtsetzungsvorschlags seitens der EU-Kommission ist bereits überfällig und wurde im Laufe des Jahres mehrfach verschoben. Es ist damit zu rechnen, dass die Vorlage noch in 2013 erfolgt, erst nach der Bundestagswahl (22.9.), aber noch vor Beginn der UN-Klimakonferenz in Warschau (11.-22.11.).

Die beiden grundlegenden Implementierungsoptionen tangieren im

Kern nicht die Verantwortung für die – mutmaßlich ohnehin ungefährdete – Erfüllung der europäischen Verpflichtungen gegenüber der UN, die gemäß Artikel 4 des Kyoto-Protokolls von der EU und ihren Mitgliedstaaten gemeinsam zu übernehmen ist.<sup>2</sup> Im Kern geht es vielmehr um die Frage, welche Entscheidungs- und Regulierungsspielräume den Mitgliedstaaten in der europäischen und in der internationalen Klimapolitik zukünftig noch bleiben, also etwa darum, ob und unter welchen Bedingungen es überhaupt noch sinnvoll ist, dass einzelne Mitgliedstaaten nationale Emissionsreduktionsziele formulieren.

## 2. Exaktes *effort sharing* zwischen Mitgliedstaaten

Die ausschließliche Zuweisung der »Kyoto-II«-Verpflichtungen an die Mitgliedstaaten wäre in einer UN-zentrierten Perspektive die passformigste Lösung, da das Kyoto-Protokoll in erster Linie Nationalstaaten adressiert und die Übernahme von Reduktionsverpflichtungen durch einen Kollektivakteur wie die EU de facto nach wie eine Ausnahme darstellt. Eine solche Vorgehensweise würde jedoch eine detaillierte mitgliedstaatliche Zuordnung der im Rahmen des ETS in den Jahren 2013-2020 noch erlaubten Emissionen notwendig machen. Da in der 3. ETS-Handelsperiode jedoch keine Nationalen Allokationspläne mehr existieren und sich nicht im vorhinein bestimmen lässt, wie sich die Inanspruchnahme der europaweit frei handelbaren Zertifikate bis 2020 in den einzelnen Mitgliedstaaten entwickeln wird, wäre es zum Zwecke der Zuordnung zunächst notwendig, eine einheitliche Methodologie zu entwickeln. Doch schon dieser eher technisch anmutende Schritt dürfte unmittelbar politisiert werden, da er von den Mitgliedstaaten als zentrales Element einer neuen Verhandlungssituation aufgefasst werden würde. Wo bislang ausschließlich ein weitgehend marktgesteuerter, gleichsam automatisierter Allokationsmechanismus existiert, entstünde eine Parallelstruktur, die die entsprechenden Emissionsberechtigungen im Rahmen des Kyoto-Regimes nun noch einmal neu verteilt – für viele Mitgliedstaaten ein willkommener Anlass zu einer Art »re-enactment« der Verhandlungen über das EU-Energie- und Klimapakete 2008/09.

Das Ergebnis einer solchen Neuverhandlung hätte zwar keinen Einfluss auf die derzeit gültige Funktionsweise des ETS, da sie nur die Verpflichtungen gegenüber der UN beträfe. Materieller Gegenstand solcher Verhandlungen wären lediglich der Umfang der im Rahmen des Kyoto-Regimes zugewiesenen AAUs, denen insbesondere die osteuropäischen Mitgliedstaaten hohe Bedeutung zumessen, da sie aufgrund der volkswirtschaftlichen Umbrüche nach 1990 hohe AAU-Überschüsse aufweisen und auf dem internationalen Markt dementsprechend als Verkäufer auftreten.

<sup>2</sup> Im Falle einer deutlichen Übererfüllung der europäischen »Kyoto-II«-Verpflichtungen wäre allerdings die bislang ungeklärte Frage berührt, in welchem Maße ein *carry over* überschüssiger Emissionsberechtigungen (AAUs) aus der 2. Verpflichtungsperiode in das geplante Post-2020-Klimaabkommen möglich ist (vgl. Kollmuss 2013) – und wem diese überschüssigen AAUs innerhalb der EU konkret zugeordnet werden würden.

Da diese traditionell von Polen angeführte Staatengruppe zugleich beklagt, dass die Verhandlungen über das EU-Energie- und Klimapaket 2008/09 deutlich zu ihrem Nachteil ausgefallen seien, dürften ihre Regierungen schon aus innenpolitischen Gründen ein Interesse an der symbolischen Dimension einer scheinbaren Neuverhandlung des innereuropäischen *effort sharing*<sup>3</sup> haben.

Wie auch immer ein Mechanismus der Zuordnung von Emissionsminderungen im Rahmen des ETS zu den einzelnen Mitgliedstaaten ausgestaltet und begründet werden würde, im Ergebnis entstünde eine Tabelle, die für jeden Mitgliedstaat einen einzigen Prozentwert ausweist und insofern die EU-interne Lastenverteilung sehr viel exakter beschreibt als dies bislang geschieht. Diese Art der Verantwortungszuweisung würde – den von der EU und ihren Mitgliedsstaaten im UN-Kontext stets befürworteten – hohen Transparenz-Standards folgen und entspräche auch der etablierten Logik nationaler Reporting-Pflichten im Rahmen der UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC).

Gegen eine komplette Aufschlüsselung nach Mitgliedstaaten spricht aus europäischer Sicht zunächst, dass sich die reale Funktionalität des EU-Klimaregimes auf diese Weise nicht abbilden lässt. Die durch eine einheitliche Tabelle repräsentierte Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten wäre nur eine modellierte, die reale wäre erst nach Ende der 3. ETS-Handelsperiode im Jahr 2020 bekannt. Zudem ist es zumindest hinterfragenswert, ob die von Unternehmen im Rahmen eines europäisierten ETS zu erbringenden Minderungsleistungen tatsächlich noch als Verpflichtungen derjenigen Mitgliedstaaten aufgefasst werden sollten, in denen die entsprechenden Produktionsanlagen stehen.

Differenziert zu betrachten sind die mutmaßlichen diskursiven und politischen Folgen erweiterter Vergleichsmöglichkeiten, die mit einer exakten tabellarischen Aufschlüsselung nach Mitgliedstaaten einhergehen. Zum einen würde deutlich werden, in welchem Maße sich die zu leistenden Minderungsbeiträge unterscheiden: während Deutschland, UK, Dänemark und viele osteuropäische Mitgliedstaaten überdurchschnittliche Minderungsleistungen zu erbringen haben, dürfen die Emissionen in Griechenland oder Spanien im Zeitraum 1990-2020 faktisch stark ansteigen. Zum anderen würde sichtbar werden, dass die europarechtlichen Verpflichtungen von klimapolitik-affinen Mitgliedstaaten wie Deutschland und Dänemark signifikant niedriger ausfallen als ihre (lediglich deklaratorischen) nationalen Emissionsminderungsziele.

<sup>3</sup> Die bei der Implementierung von »Kyoto-I« noch verwendete Bezeichnung *burden sharing* wurde mit dem EU-Energie und Klimapaket 2008/09 durch den positiver klingenden Begriff *effort sharing* ersetzt. Dieses Re-Framing hat den gewünschten Effekt in den osteuropäischen Mitgliedstaaten jedoch verfehlt. Dort werden die klimapolitischen Vorgaben im Rahmen des EU-Rechts nach wie vor als *burden* interpretiert.

### 3. Hybrides System der Verantwortungszuweisung

Die zweite grundlegende Option einer Implementierung von »Kyoto-II« in EU-Recht orientiert sich weniger an den bislang dominierenden Prinzipien des UN-Klimaregimes, sondern nimmt den regulatorischen Status Quo innerhalb der EU zum Ausgangspunkt und versucht, diesen nun auch im Rahmen der Erfüllung der Verpflichtungen gegenüber der UN abzubilden. Die im Rahmen des Emissionshandels zu erbringenden Minderungsleistungen würden somit in die Verantwortung der gesamten EU fallen, die bestehenden Minderungsverpflichtungen in den Non-ETS-Sektoren - wie schon bisher - in die unmittelbare Verantwortung der Mitgliedstaaten. Auch in dieser Variante sind - relativ überschaubare - methodologische Anpassungen notwendig, da am EU-ETS mit Island, Norwegen und Liechtenstein auch Staaten teilnehmen, die nicht Teil der EU sind.<sup>4</sup>

Der im Vergleich zur Option eines exakten *effort sharing* existierende Vorteil dieser Vorgehensweise liegt auf der Hand. Es erfüllt die vom Umweltministerrat im März 2012 für die EU formulierte Vorgabe, im Rahmen der 2. Verpflichtungsperiode weder das eigene Ambitionsniveau noch interne Lastenverteilung zu verändern (Council of the European Union 2012), fast perfekt. Auf diese Weise minimiert die Option auch die Wahrscheinlichkeit, dass es bei der Umsetzung von »Kyoto-II« in EU-Recht zu Konflikten zwischen den Mitgliedstaaten kommt.<sup>5</sup>

Problematisch ist jedoch, dass die EU mit einem hybriden System der Verantwortungszuweisung international kein gutes Beispiel für einen transparenten Umgang mit den gegenüber der UN übernommenen Minderungsverpflichtungen gibt. Die Aufsplittung des eigenen Beitrags in einen ETS- und einen Non-ETS-Teil mag jedem Mitglied der europäischen Klimapolitik-Community spontan einleuchten, international ist jedoch ein hohes Maß an Übersetzungsleistung notwendig, wenn die EU dem Vorwurf der Intransparenz entgehen will. Wenn es der EU nicht gelingt, die Entscheidung für eine solche Option überzeugend zu kommunizieren, riskiert sie nicht nur den Vorwurf, undurchsichtige Sonderregelungen für sich in Anspruch nehmen zu wollen,<sup>6</sup> sondern infolgedessen auch einen

<sup>4</sup> Island soll im Rahmen von »Kyoto-II« vollständig in die EU-»Bubble« integriert werden. Norwegen und Liechtenstein haben in Doha jeweils eigenständige Minderungsverpflichtungen gemeldet, stehen also selbst vor der Aufgabe, eine Methodologie zu entwickeln, wie Minderungen im Rahmen des EU ETS national zugerechnet werden können. Sollten die laufenden Verhandlungen der EU mit Australien und der Schweiz über die Verbindung der jeweiligen Emissionshandelssysteme erfolgreich zum Abschluss gebracht werden können, so würde dies weitere Zuordnungsprobleme im Rahmen von »Kyoto-II« generieren, da auch diese Länder über eigenständige Minderungsziele in der 2-Verpflichtungsperiode verfügen.

<sup>5</sup> In welchem Maße bei der »Kyoto-II«-Implementierung Konflikte zwischen Rat und Parlament zu erwarten sind, ist noch nicht absehbar. Dies hängt auch von den Beteiligungsrechten des Parlaments im Gesetzgebungsverfahren ab, und damit von der Rechtsgrundlage, auf die sich der Legislativ-Entwurf der Kommission beziehen wird.

<sup>6</sup> Dieser Vorwurf steht auch bei der europäischen Interpretation der Kyoto-Protokoll-

Rückschlag in den laufenden UN-Verhandlungen über ein Post-2020-Abkommen.

In deren Rahmen könnte die im UNFCCC-Kontext bislang nur von der EU genutzte Möglichkeit, Minderungsverpflichtungen als »Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration« zu übernehmen, wieder zur Disposition gestellt werden. Dies würde auf Seiten der EU und ihrer Mitgliedstaaten darauf hinauslaufen, sich entscheiden zu müssen, ob die rechtliche Verantwortung im Rahmen des UNFCCC-Prozess zukünftig wieder alleine bei den einzelnen Mitgliedstaaten oder ausschließlich bei der EU liegen soll, ein Konflikt, der in der europäischen Klima-Außenpolitik schon seit vielen Jahren schwelt (van Schaik 2010).

#### **4. Klimapolitische Regulierung im Mehrebenensystem**

Das Beispiel der Implementierung von »Kyoto-II« in EU-Recht zeigt, dass auch klimapolitisch nachrangige Prozesse das regulatorische Gesamtgefüge in diesem Politikfeld in Bewegung bringen können. Der wesentliche Grund dafür liegt darin, dass in diesem Kontext nicht nur Absichtserklärungen (im Sinne von deklaratorischen Klimazielen) verhandelt werden, sondern rechtlich bindende Reduktionsverpflichtungen (die immer auch an spezifische Accounting-Regeln gebunden sind). Da auf allen klimapolitisch relevanten Ebenen (UN, EU, Mitgliedstaaten und im Falle Deutschlands auch Bundesländer) das gleiche öffentliche Gut adressiert wird (Stabilisierung des Weltklimas auf einem noch »ungefährlichen« Niveau), sind die spezifischen Reichweiten der jeweiligen politischen Verantwortung permanent Gegenstand von Aushandlungsprozessen.

In dieser spezifischen Konstellation ist es zwar möglich, auf jeder der genannten Handlungsebenen politisch-deklaratorische Klimaziele zu beschließen, ganz gleich, ob es sich um globale Stabilisierungsziele (z.B. das 2-Grad-Ziel; vgl. Geden 2012) oder um Emissionsreduktionsziele (z.B. das 80-95-Prozent-Ziel der EU bis 2050 oder das 40-Prozent-Ziel Deutschlands bis 2020; vgl. Fischer/Geden 2013, Geden/Tils 2013), und ganz unabhängig davon, ob sich diese Zieldeklarationen überschneiden, widersprechen oder der entsprechende Akteur überhaupt in der Lage ist, maßgeblich zur Zielerreichung beizutragen. Anders verhält es sich bei regulatorischen Umsetzung rechtlich verbindlicher Emissionsminderungspolitiken, inklusive der Accounting-Regeln und Reporting-Verpflichtungen. Hier kommt es stets zu einer Abgrenzung der (rechtlichen) Verantwortungsbereiche, und somit auch zu einer Hierarchisierung der Handlungsebenen.

Dies lässt sich anschaulich am latenten Widerspruch zwischen dem politisch-deklaratorischen Klimaziel Deutschlands (40 Prozent bis 2020)

Ergänzung 3.7ter im Raum, die es einzelnen Mitgliedstaaten (nicht aber EU als Ganzes) erlauben würde, in der 2. Verpflichtungsperiode ihre jährlichen Emissionen gegenüber dem Durchschnitt der Jahre 2008-2010 zu steigern. Würde Artikel 3.7ter konsequent auf alle einzelnen EU-Mitgliedstaaten angewendet werden, hätte dies eine Erhöhung des EU-Minderungsbeitrags von etwa 8 Prozentpunkten zur Folge (vgl. Kollmuss 2013).



und der europarechtlich verbindlichen Minderung der deutschen Emissionen (31-33 Prozent bis 2020) zeigen, der im Zuge der Implementierung von »Kyoto-II« in EU-Recht sichtbar werden dürfte.<sup>7</sup> Gegenwärtig ist es unwahrscheinlich, dass Deutschland sein 40 Prozent-Ziel bis 2020 erreichen wird. Auf Basis der bislang beschlossenen Maßnahmen gilt ein Korridor von 30-35 Prozent als realistisch – also in etwa das Niveau, das europarechtlich vorgegeben ist. Um die 40 Prozent noch erreichen zu können, wäre eine Verdopplung der durchschnittlichen jährlichen Reduktionsraten notwendig (vgl. Matthes et al. 2013; Ziesing 2013). Die Einhaltung des 40 Prozent-Ziels würde also erhebliche zusätzliche Anstrengungen erfordern, ein keineswegs unmögliches, aber dennoch unwahrscheinliches Unterfangen, zumal die Emissionen 2012 gegenüber dem Vorjahr gestiegen sind.

Im Kontext der »Kyoto-II«-Implementierung (sowie im Rahmen des kontinuierlichen Energiewende-Monitoring-Prozesses) wird dieser Widerspruch zunehmend ins Blickfeld geraten. Da es ausgeschlossen scheint, dass sich die EU noch auf eine gemeinsame Verschärfung ihres Klimaziels für 2020 verständigen wird – in diesem Fall würden die europarechtlichen Minderungsverpflichtungen Deutschlands näher an die 40 Prozent heranrücken –, verbleiben grundsätzlich nur zwei Varianten der Differenzbereinigung. Entweder schwenkt die deutsche Klimapolitik auf ein niedrigeres nationales Ambitionsniveau um oder aber sie ergreift zusätzliche Maßnahmen, möglicherweise abgesichert durch ein nationales Klimaschutzgesetz nach britischem Vorbild.

Welchen Weg eine neue Bundesregierung in dieser Frage beschreiten wollen wird, ist gegenwärtig nicht absehbar. Eine offene Absage an das 40-Prozent-Ziel scheint aus heutiger Sicht kaum denkbar. Das Ergreifen zusätzlicher nationaler Minderungsanstrengungen wiederum ist mit dem Problem konfrontiert, dass die niedrigen Zertifikate-Preise im Emissionshandel eine dezidiert nationale Klimapolitik im Stromsektor stark erschweren. Das anhaltend niedrige ETS-Preisniveau, das ausgerechnet im Energiewende-Deutschland zu einer Renaissance der Braunkohle-Verstromung geführt hat, lässt sich nur über weitreichende Entscheidungen auf EU-Ebene anheben, was angesichts der langwierigen Debatten um marginale Eingriffe wie das »Backloading« kaum zu erwarten ist. Die Etablierung eines nationalen Mindestpreises für fossile Brennstoffe für Anlagen im ETS, wie sie in UK bereits im April 2013 eingeführt wurde, wiederum wäre europarechtlich nicht unproblematisch und droht die Funktionsfähigkeit des Instruments selbst einzuschränken. Wahrschein-

<sup>7</sup> Der unmittelbare Vergleich der nationalen Klimaziel-Werte für das Jahr 2020 und der nationalen *Quantified Emission Limitation and Reduction Objectives* (QELRO) im Rahmen von »Kyoto-II« wäre zwar nicht sachgerecht (siehe Fn. 1), würde in medienöffentlichen Debatten aber wohl dennoch vorgenommen werden (Geden/Tils 2013). Da die QELROs als Durchschnittswerte einer 8-jährigen Phase (2013-2020) kalkuliert werden, fallen die entsprechenden Zahlenwerte notwendigerweise niedriger aus als bei *end point targets* für 2020. Die Accounting-Differenzen zwischen dem EU-System und »Kyoto-II« können diesen Effekt nur zum Teil ausgleichen (vgl. European Commission 2012).

lich ist deshalb, dass alle über die europarechtlichen Verpflichtungen hinausgehenden nationalen Minderungsanstrengungen jenseits des ETS erbracht werden müssten, also vor allem in den (elektoral nicht unsensiblen) Sektoren Verkehr, Gebäude und Landwirtschaft.

# Literatur

- Capros, Pantelis et al. (2012):** Technical report accompanying the analysis of options to move beyond 20% GHG emission reduction in the EU by 2020: Member State results. Report to DG Climate Action, European Commission. Athens.
- Council of the European Union (2012):** Follow-up to the 17th session of the Conference of the Parties (COP 17) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and the 7th session of the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol (CMP 7)- Council conclusions. 3152th Environment Council meeting.
- European Climate Policy Group (2013):** Ratification of the Kyoto Protocol's 2<sup>nd</sup> commitment period (background document).
- European Commission (2012):** Preparing the EU's Quantified Emission Limitation or Reduction Objective (QELRO) based on the EU Climate and Energy Package, SWD(2012) 18.
- Expertenkommission zum Monitoring-Prozess »Energie der Zukunft« (2012):** Stellungnahme zum ersten Monitoring-Bericht der Bundesregierung für das Berichtsjahr 2011. Berlin u.a.
- Fischer, Severin/Geden, Oliver (2013):** Strategiediskussion in der EU-Energie- und Klimapolitik. Neue Ziele für die Zeit nach 2020 (FES, Internationale Politikanalyse). Berlin.
- Geden, Oliver (2012):** Die Modifikation des 2-Grad-Ziels. Klimapolitische Zielmarken im Spannungsfeld von wissenschaftlicher Beratung, politischen Präferenzen und ansteigenden Emissionen ( SWP-Studie 2012/S 12). Berlin.
- Geden, Oliver/Tils, Ralf (2013):** Das deutsche Klimaziel im europäischen Kontext: strategische Implikationen im Wahljahr 2013, in: Zeitschrift für Politikberatung 1/2013, 24-28.
- Kollmuss, Anja (2013):** Doha Decisions on the Kyoto Surplus Explained (Carbon Market Watch Policy Brief). Brussels.
- Lacasta, Nuno et al. (2010):** From Sharing the Burden to Sharing the Effort. Decision 406/2009/EC on Member State Emission Targets for non-ETS Sectors, in: Sebastian Oberthür/Marc Pallemaerts (eds.): The New Climate Policies of the European Union. Internal Legislation and Climate Diplomacy. Brussels.
- Matthes, Felix et al. (2013):** Politiksznarien für den Klimaschutz VI. Treibhausgas-Emissionsszenarien bis zum Jahr 2030. Dessau

**Skjærseth, Jon Birger/Wettestad, Jørgen (2010):** The EU Emissions Trading System Revised (Directive 2009/29/EC), in: Sebastian Oberthür/Marc Pallemmaerts (eds.): The New Climate Policies of the European Union. Internal Legislation and Climate Diplomacy. Brussels.

**UNFCCC (2013):** Decision 1/CMP.8 - Amendment to the Kyoto Protocol pursuant to its Article 3, paragraph 9 (the Doha Amendment).

**van Schaik, Louise (2010):** The Sustainability of the EU's Model for Climate Diplomacy, in: Sebastian Oberthür/Marc Pallemmaerts (eds.): The New Climate Policies of the European Union. Internal Legislation and Climate Diplomacy. Brussels.

**Ziesing, Hans-Joachim (2013):** Kühle Witterung und verstärkte Kohleverstromung lassen CO<sub>2</sub>-Emissionen in Deutschland 2012 steigen, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 63 (5), 65-73.